

2 de marzo 2015

Destinatario : Michel Lennard, Secretaria del Grupo de Expertos en Tributación de Naciones Unidas

Asunto : Apportes de Latindadd al informe del Secretario General por la promoción de la Cooperación Internacional en Tributación

Contacto en Latindadd : Renaud Fossard, Responsable de Tributación Internacional a la Secretaría de Latindadd. Correo: renaudfossard@latindadd.org

La Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd) da la bienvenida a la consulta de la sociedad civil en el proceso de debates sobre la cooperación internacional en temas de tributación, que hemos monitoreado desde sus inicios en 2011. Esperamos que nuestro análisis estará tomada en cuenta en el informe del Secretario General que aportará el debate del ECOSOC sobre el tema el próximo 22 de abril.

Latindadd es una red regional conformada por 21 organizaciones en 11 países de Latinoamérica que trabaja sobre los temas de financiamiento al desarrollo a nivel nacional, regional y global. Desde hace años, trabajamos también sobre los temas de tributación, en particular de tributación internacional y flujos ilícitos, tratando de sensibilizar y aportar propuestas nuevas a los gobiernos para mejorar el papel de la tributación en las problemáticas de desarrollo, y sensibilizar y movilizar a las organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales sobre este tema.

En 2011 creamos la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (Red JF-ALC), constituida por 27 miembros en 18 países de la región y cuya secretaría tiene Latindadd. Latindadd representa la Red JF-ALC en el Consejo de Coordinación de la Alianza Mundial por la Justicia Fiscal. Por fin, desde el segundo semestre 2014, Latindadd es la primera ONG que integra el grupo de trabajo del UNTC sobre tributación y extractivas.

Posición general sobre la gobernanza de la tributación internacional

Por monitorear desde hace años la evolución de los temas de tributación internacional desde una región de países en desarrollo, consideramos que la cooperación internacional, en temas de

tributación, tal como está hoy, no es la adecuada para que los países de América Latina, y en general los países en desarrollo, puedan asegurar una recaudación justa de las multinacionales que operan en sus territorios.

En efecto, las normas internacionales relacionadas a los temas de tributación no favorecen a las economías de los países en desarrollo, sino favorecen a las economías de los países desarrollados y/o dueños de empresas multinacionales. El liderazgo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en muchos temas claves de tributación internacional –y la ausencia de un espacio político trabajando esos temas en las Naciones Unidas (NNUU)– constituye, según nosotros, la causa principal de la inadecuación de las normas y estándares internacionales a las economías en desarrollo.

Latindadd considera que es necesaria la creación en el marco de la NNUU de un cuerpo intergubernamental inclusivo - con membresía universal - y con un mandato adecuado a las problemáticas tributarias de la economía moderna globalizada. Creemos que el debate con el ECOSOC sobre la cooperación en tributación internacional debería permitir tales reflexiones y propuestas que van más allá de la reforma del grupo de expertos en tributación de las NNUU (UNTC).

A continuación, encontrarán los elementos de análisis que nos han llevado a la posición actual. La primera parte aporta nuestro análisis del contexto actual de la gobernanza en tributación internacional. Después, detallamos nuestros análisis y propuestas para el proceso de promoción de la cooperación internacional en tributación en el marco de NNUU.

I. Análisis del contexto actual de la gobernanza en tributación internacional

Reformas pendientes del G20 no responden a las necesidades de los países en desarrollo

Las reformas pendientes en temas de elusión tributaria de las multinacionales (el llamado plan BEPS) y de transparencia tributaria (intercambio de información), iniciadas por el G20, han estado al centro de los significativos y recientes avances en los temas de tributación internacional.

En términos de gobernanza, el tema BEPS ha sido desarrollado por las OCDE en enlace con los gobiernos de los países emergentes del G20, y el tema de intercambio automático ha sido desarrollado en el marco de un grupo de trabajo del *Global Forum*, espacio cuya secretaría está igualmente manejada por la OCDE. La agenda BEPS –el Plan de Acción enfocado sobre las técnicas de evasión tributaria, en particular en el sector digital– ha sido desarrollada por los países de la OCDE y del G20 antes de consultar a los países en desarrollo.

De hecho, los primeros entregables del proceso BEPS y de intercambio automático han fallado al no proporcionar los mecanismos concretos que permitirían a los países en desarrollo beneficiarse de los avances.

- El reporte país por país, fundamental para que las administraciones tributarias de baja capacidades puedan ubicar las operaciones internacionales sospechosas, no será compartido con las subsidiarias que operan en los países en desarrollo, y se quedará inaccesible, en las sedes o sea en los países desarrollados o emergentes
- El intercambio automático de información tiene requerimientos de confidencialidad que excluyen de hecho a los países en desarrollo, y la opción de bilateralidad permite a los paraísos fiscales no intercambiar con los países de su elección. Además, los mecanismos temporales de intercambio no recíproco han sido rechazados, aunque permitirán que los países en desarrollo generen las capacidades necesarias a sus administraciones tributarias para implementar el intercambio automático multilateral.,

Límites de los procesos de consulta y inclusión de los países en desarrollo iniciados por la OCDE

Al pedido del grupo de desarrollo del G20 en 2014, la OCDE ha emprendido un proceso de consulta de los países en desarrollo sobre el proceso BEPS y el nuevo modelo de intercambio automático, así que, más recientemente, ha iniciado la inclusión de otros países en desarrollo en los procesos de decisión relacionados a BEPS.

El proceso de consulta, que se inició después la definición del Plan de Acción, no ha permitido modificarlo e incluir los temas principales planteados por los países consultados como factores de

erosión de sus bases imponibles, como en particular los temas de las incentivas tributarias, de doble tributación y el enfoque sobre el sector extractivo.

El proceso de consulta no puede ser considerado como una solución a los problemas de gobernanza global en los temas de tributación. Hemos participado en esos procesos y constatado que sufren muchos límites: están basados en reuniones muy puntuales donde no todos los países han participado, y no incluyen a los países en los procesos de trabajo y de decisión. Recién, la inclusión de 11 países en los procesos de decisión confirma que la gran mayoría de los países en desarrollo pueden involucrarse en igualdad de condiciones en el proceso BEPS.

El UNTC no logra proteger los otros intereses de los países en desarrollo de manera adecuada

Otro tema clave de la tributación internacional no incluido en la agenda BEPS es el de la "no doble tributación". Este destaca los intereses contradictorios que tienen los países dueños de multinacionales y los países donde esas empresas operan, en particular en los países ricos en recursos naturales. Esta contradicción de interés se ve reflejada en los modelos opuestos desarrollados por la OCDE y por las NNUU y cabe destacar que la influencia del modelo de la OCDE siempre ha sido mayor.

Es interesante notar que el trabajo del UNTC aporta entregables sin duda más adecuados a los intereses de los países en desarrollo, en particular el modelo de No Doble Tributación que incluye el principio de fuente, las actividades del grupo de trabajo sobre BEPS que se enfoca sobre las economías en desarrollo, o las actividades del grupo de trabajo sobre tributación y extractivas, que es relevante para un número importante de países en desarrollo. Sin embargo, la influencia del UNTC sobre las normas internacionales de tributación sigue menor frente a la de las normas elaboradas por la OCDE.

Unas conclusiones sobre la gobernanza actual en los temas de tributación

Lo previamente expuesto nos parece mostrar que:

- La OCDE es de hecho la organización que lidera la generación de normas internacionales de tributación internacional,

- Los entregables de la OCDE favorecen a los países dueños de multinacionales y no toma en cuenta los intereses de los países en desarrollo
- El cuerpo de expertos de las NNUU no es suficiente para que los países en desarrollo puedan incidir y defender su interés en los temas de tributación internacional

II. Análisis y propuestas para el proceso de promoción de la cooperación internacional en tributación en el marco de NNUU

La promoción de la cooperación en tributación internacional ha sido pedida desde la declaración de Monterrey y nuevamente en Doha, cuando los estados miembros encargaron al ECOSOC monitorear el tema tomando en cuenta el cuerpo de expertos en tributación de NNUU.

Desde 2011, los informes del Secretario General han aportado elementos de análisis sobre la cooperación internacional en tributación. Las propuestas para mejorar esa cooperación son las siguientes:

- Mantener la ausencia de un cuerpo político en las NNUU y fortalecer la cooperación en la arquitectura actual.
- Crear un cuerpo político de tributación en las NNUU – a través una comisión en el ECOSOC- en base al UNTC: el *upgrade*.

Si la opción de un *upgrade* permite un avance significativo dando a los países en desarrollo un espacio donde puedan defender sus intereses en temas de tributación internacional, sin embargo esta propuesta nos parece muy limitada en sus dos versiones (que la opción sea mantener el grupo de expertos actuales y crear una comisión en el ECOSOC, o fusionar tal comisión con el UNTC).

En efecto, en todo caso se trata de mantener la estructura geográfica así que el mandate del UNTC. Eso debilita fuertemente la posibilidad de elaborar propuestas más adecuadas a las necesidades de los países en desarrollo en la gobernanza internacional en temas de tributación.

El mandate actual de UNTC, centrado en los temas de doble tributación, parece insuficiente para guiar el trabajo de un cuerpo moderno y multilateral de tributación en la economía moderna.

La repartición de los países miembros en el UNTC sigue dando a los países desarrollados un sobrepeso y no parece adecuado para la creación de un cuerpo político que refleja la correlación de fuerzas del mundo actual. Además, solo los comités de expertos de las NNUU tienen entre 20 y 30 miembros, mientras las comisiones del ECOSOC incluyen en general a entre 40 y 50 miembros, cuando no son universal tal como el *Forum on Forest*. Creemos que la membresía universal es la más adecuada por cuerpo intergubernamental de tributación.

En todo caso, después varios años de debates alrededor de la propuesta de *upgrade* del UNTC, una reflexión genuina sobre la creación de un cuerpo intergubernamental de tributación en la NNUU es necesaria para arreglar las problemáticas de cooperación en tributación internacional.

Tal reflexión parece bienvenida dada la nueva dinámica de debate político generado sobre el tema de la tributación internacional en el marco del proceso del Financiamiento para el Desarrollo. Creemos también que el bloqueo sistemático por unos países a la propuesta –limitada– de *upgrade* del UNTC no ha fortalecido el proceso de debates confiado por Doha a la supervisión del ECOSOC.

Creemos que la dinámica generada por el proceso de negociación FFD, en el marco del cual nuevos estados miembros y grupos de estados en las NNUU se han posicionado públicamente a favor de un cuerpo intergubernamental, y la apertura en la posición de unos países que hasta ahora habían bloqueado toda propuesta de cuerpo intergubernamental, deben estar incluido en el análisis del informe de Secretario General para el ECOSOC.